

Zürich,  
1. Februar 2012

## **Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat**

---

### **Dringliche Motion von Jacqueline Badran und Dr. André Odermatt betreffend Anpassung von Baurechtsverträgen mit gemeinnützigen Baurechtsträgern, Änderung eines Gemeinderatsbeschlusses, Abschreibung der Motion**

Am 8. Juli 2009 reichten Gemeinderätin Jacqueline Badran (SP) und Gemeinderat Dr. André Odermatt (SP) folgende Motion, GR Nr. 2009/327, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, die neuen und (bezüglich Ziff. 4 soweit möglich und die Vertragspartner zustimmen) die bestehenden Baurechtsverträge der Stadt Zürich mit gemeinnützigen Baurechtsträgern zu revidieren sowie eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen vorzunehmen. Dabei soll Folgendes berücksichtigt werden:

1. Festlegung des Anfangslandwertes: Abzugsfähigkeit von ökologischen, nicht subventionierten oder anderweitig durch Beiträge Dritter unterstützten Investitionen (z.B. allfällige Mehrkosten gegenüber den jeweils gültigen gesetzlichen Vorgaben für Minergie Standard) bei der Ermittlung der für den Anfangslandwert relevanten Erstellungskosten.
2. Bei der Festsetzung des Anfangslandwertes gilt bei neuen Baurechten der nach den sogenannten "Richtlinien 65" ermittelte Wert auch dann, wenn der aktuelle Buchwert des im Baurecht abzugebenden Grundstücks höher liegt; dieser ist entsprechend abzuschreiben.
3. Ablauf Baurechtsdauer: Die Stadt verpflichtet sich, Objekte des gemeinnützigen Wohnbaus beim Ablauf der Baurechtsdauer weiterhin dem Zweck des gemeinnützigen Wohnungsbaus zuzuführen, ausser bei gesteigertem Bedarf für Bauten für die Verwaltung selbst oder für eine öffentliche Nutzung. Dies kann in der Regel primär durch Verlängerung des Baurechtsvertrags zu den jeweils gültigen Bedingungen gemäss den "Richtlinien 65" geschehen, durch Übertrag in den Bestand der eigenen, nach Kostenmiete-Grundsätzen bewirtschafteten Wohnliegenschaften der Stadt Zürich (ohne Aufwertung) oder durch Übertrag auf einen anderen gemeinnützigen Wohnbauträger (ebenfalls ohne Aufwertung). Für diese Zweckbindung ist der Erlass des Gemeinderats (841.110) "Grundsätze betreffend die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus" vom 9. Juli 1924 entsprechend zu ergänzen.
4. Festlegung Zinssatz beim Abschluss des Baurechts und bei späteren Revisionen: Übernahme der jeweiligen Empfehlungen des Kantons für gemeinnützige Wohnbauträger; aktuell Verwendung des vom Bundesamt für Wohnungswesen publizierten, mietrechtlich relevanten Referenzzinssatzes, jeweils reduziert um  $\frac{1}{4}$  %.

#### Begründung:

Mit der bisherigen Regelung bestehen negative Anreize für ökologische Investitionen, da der Anfangslandwert aufgrund der Erstellungskosten (Baukosten) berechnet wird. Die ökologischen Investitionen können die Erstellungskosten erhöhen. Die Mietzinse werden dann noch zusätzlich durch die höhere Baurechtszinsbelastung verteuert. Die Beseitigung dieses negativen Anreizes entspricht dem nun festgesetzten Ziel der 2000-Watt-Gesellschaft in der Stadt Zürich.

Die Erstellungskosten für ein gleichwertiges Haus als Ersatzinvestition ist aufgrund der Steigerung des Baukostenindex um ein vielfaches teurer (Erfahrungswerte zeigen eine Steigerung um das Zehnfache innerhalb 62 Jahren) als die Stadt im Heimfall vergüten müsste. Der Rest des effektiven Gebäudewertes geht entschädigungslos an die Grundeigentümerin über.

Diese Tatsache schafft für die Stadt Zürich einen Anreiz den Heimfall geltend zu machen und durch Veräusserungen der Immobilien hohe Buchgewinne zu erzielen, um ein allfälliges Bilanzdefizit zu beseitigen. Eine Sanierung der Stadtfinanzen auf Kosten des für die Stadt Zürich so wertvollen gemeinnützigen Wohnbaus ist auszuschliessen.

Zudem verteuert die mit der geltenden Heimfallregelung gekoppelte Pflicht zur Äufnung eines Heimfallfonds zur Deckung der restlichen 25% der Erstellungskosten die Kostenmiete. Dies kann in Kauf genommen werden, solange Rechtssicherheit besteht über eine Verlängerung des Baurechtsvertrages, sodass Erneuerungsinvestitionen

vor Ablauf des ersten Baurechts erfolgen können.

Die Koppelung des anzuwendenden Zinssatzes an die variable 1. Althypothek der ZKB ist nicht mehr zeitgemäss, werden doch die Hypothekenverzinsungen heutzutage nach der jeweiligen Bonität des Kunden festgelegt. Sowohl gemeinnützige Bauträger als auch die Stadt Zürich haben ein ausgesprochen gutes «Kundenrating» und können sich deshalb zu günstigeren Konditionen finanzieren. Zudem ist bei den variablen Hypotheken der ZKB immer auch eine Marge von 0,5 - 1% einkalkuliert.

Nach Streichung von Ziff. 4 hat der Gemeinderat die Motion am 27. Januar 2010 an den Stadtrat überwiesen.

## **1. Rechtsgrundlagen der Wohnbauförderung**

Die Stadt fördert seit über 100 Jahren den gemeinnützigen Wohnungsbau mit preisgünstigen Wohnungen im Sinne einer sozial vielseitig zusammengesetzten Stadtbevölkerung und einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung. Diese Politik hat gegen 50 000 Wohnungen hervorgebracht, die von Genossenschaften, städtischen Stiftungen und der Stadt selber zu Selbstkosten vermietet werden. Die Stimmberechtigten haben am 27. November 2011 der Aufnahme eines neuen Artikels in die Gemeindeordnung zugestimmt, wonach der Anteil der gemeinnützigen Wohnungen an den Mietwohnungen von heute rund einem Viertel auf einen Drittel zu erhöhen ist.

Gemäss Art. 110 der Kantonsverfassung ist die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus eine Aufgabe von Kanton und Gemeinden. Die Rechtsgrundlagen der städtischen Förderung des gemeinnützigen Wohnens sind vielfältig und eng verzahnt mit entsprechenden Regelungen auf kantonaler und Bundesebene. Der wichtigste Erlass auf städtischer Ebene sind die «Grundsätze betreffend die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaues» vom 9. Juli 1924 (AS 841.110). Diese «Grundsätze 24» beruhen wiederum auf dem Gemeindebeschluss vom 31. August 1924 (AS 841.100) und legen die Instrumente der Wohnbauförderung wie folgt fest:

Die Stadtgemeinde unterstützt den gemeinnützigen Wohnungsbau nach Massgabe der verfügbaren Mittel und nach Bedürfnis. Die Unterstützung geschieht:

1. durch Verkauf von Baugelände oder durch Bestellung von Baurechten;
2. durch Gewährung von Darlehen;
3. durch Übernahme von Anteilen am Genossenschafts- oder Aktienkapital.

Gestützt auf diese Rechtsgrundlage fördert die Stadt den gemeinnützigen Wohnungsbau mit namhaften Mitteln:

- Verkauf und Abgabe von Land im Baurecht: Insgesamt hat die Stadt gegen 150 Hektaren Land an gemeinnützige Wohnbauträgerinnen abgegeben, wovon rund 61 Hektaren auf laufende Baurechtsverträge entfallen.
- Gewährung von nachrangigen Hypothekendarlehen (so genannte Restfinanzierungen) durch die städtische Pensionskasse: Die mit einer Ausfallgarantie der Stadt versehenen Ausleihungen belaufen sich auf 338 Mio. Franken (Stand 30. Juni 2011). Der Zinssatz beträgt seit 1. Dezember 2011 dank der städtischen Garantie lediglich 1,75 Prozent.
- Kapitalbeteiligungen (bis 10 Prozent des Kapitals) an gemeinnützigen Bauträgern: Die Stadt ist derzeit mit 14 Mio. Franken am Eigenkapital von gemeinnützigen Wohngenossenschaften beteiligt (Stand 31. Dezember 2010). Hinzu kommen, gestützt auf besondere Rechtsgrundlagen, insbesondere die gesamthaft 123 Mio. Franken, die die Stadt den städtischen Wohnstiftungen als Kapital zur Verfügung gestellt hat (Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien, Stiftung Alterswohnungen und Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen).

Zu den Grundsätzen 24 gibt es eine Reihe von Ausführungserlassen, die die Mietzinsgestaltung, das Rechnungswesen oder die Darlehensgewährung näher regeln. Die gezielte Subventionierung von Wohnungen für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen

(Wohnbauaktionen und Jugendwohnkredite) hat dagegen ihre Rechtsgrundlage in Kreditbeschlüssen der Gemeinde oder – je nach Höhe des Kredits – des Gemeinderates sowie in dazugehörigen Vollzugsbestimmungen des Gemeinderates (Richtlinien). Letztere wiederum sind in der Regel abgestimmt auf die Bestimmungen der kantonalen Wohnbauförderung.

## **2. Anrechnung des Landwerts in der Wohnbauförderung**

Die Abgabe von Land an gemeinnützige Bauträger war vom Beginn der städtischen Wohnbauförderung an ein zentrales Förderinstrument, wobei die Festlegung des Preises im Laufe der Zeit einige Anpassungen erfuhr. Gemäss der bis 1966 geltenden Formulierung in Ziff. II der Grundsätze 24 erfolgte die Abgabe von Bauland «zum mässig angesetzten Verkehrswert». In der Praxis wurde Baugenossenschaften auf dem Verkehrswert ein Abschlag von 25 Prozent gewährt. Wegen der Bodenteuerung sah sich der Stadtrat gezwungen, von dieser Regel abzuweichen und immer öfter grössere Abschläge zu gewähren. Um den Begriff des Verkehrswerts nicht zu überdehnen, hat er dem Gemeinderat eine Neufassung vorgeschlagen, was dann 1966 zur heute noch geltenden Regelung führte. Demgemäss erfolgt die Landabgabe «zu einem Preis, der den Bau von Wohnungen mit günstigen, dem jeweiligen Bestimmungszweck angemessenen Mietzinse ermöglicht, mindestens aber zu Selbstkosten, einschliesslich einer angemessenen Verzinsung des Kaufpreises». Die Selbstkosten-Bindung ist eine Ergänzung, die der Gemeinderat in Abweichung zum Antrag des Stadtrates vorgenommen hat. Diese Einschränkung soll entsprechend der Forderung der überwiesenen Motion aufgehoben werden (Abschnitt 3.2 nachstehend).

Hinsichtlich der vom Gemeinderat 1966 beschlossenen Neufassung der Bestimmung hat der Stadtrat bereits vorgängig die Praxisregelungen in Form von «Richtlinien für die Anrechnung von Land beim Wohnungsbau auf städtischen Grundstücken» festgelegt (StRB Nr. 3251/1965). Er hat diese «Richtlinien 65» (vorbehältlich der gemeinderätlichen Zustimmung) gleichzeitig mit der Weisung an den Gemeinderat betreffend Anpassung der Grundsätze 24 verabschiedet, damit der Gemeinderat die Revision in Kenntnis der künftigen Umsetzung genehmigen konnte.

Bei den Richtlinien 65 handelt es sich um eine Verwaltungsverordnung, die eine behördenverbindliche Praxis festlegt. Eine Verwaltungsverordnung kennzeichnet sich im Unterschied zu einer Rechtsverordnung dadurch, dass sie keine Rechte und Pflichten Privater begründet und in diesem Sinne keine unmittelbare Aussenwirkung erzielt. Sie ist eine handlungsanleitende Praxisfestlegung, die von der zuständigen Behörde zu beachten ist. So wie eine reine Verwaltungspraxis kann sie an veränderte Verhältnisse angepasst werden. Aussenwirkung zeitigt die Verwaltungsverordnung im vorliegenden Fall erst, wenn ein Landgeschäft, das gestützt darauf vorbereitet wurde, durch die zuständige städtische Instanz rechtskräftig genehmigt ist. Dabei fallen sämtliche bedeutenden Landgeschäfte der Wohnbauförderung in die Zuständigkeit des Gemeinderates (Art. 41 lit. m und o GO).

Gemäss Richtlinien 65 entspricht der Landwert einem Prozentsatz des Anlagewerts. Der anzuwendende Prozentsatz richtet sich im Grundsatz nach dem Verwendungszweck des Baugrunds (freitragender, subventionierter Wohnungsbau) und nach der Ausnützung des Grundstücks.

Am 27. März 1996 beschloss der Gemeinderat, gestützt auf zwei Postulate zur Baurechtspolitik, unter anderem, der in den Baurechtsverträgen festgelegte Landwert solle künftig alle fünf Jahre zur Hälfte an den Landesindex der Konsumentenpreise angepasst werden. Im Gegenzug sei die Abschreibung des Anlagewerts, die für die Heimfallsentschädigung bei Ablauf der Baurechtsdauer massgebend ist, von 1 auf ½ Prozent zu reduzieren. Damit wurde die Amortisationsregelung an das städtische Rechnungsreglement (AS 841.170) und die kantonale Wohnbauförderungsverordnung (LS 841.1) angeglichen.

Die Anpassung aller bestehenden Baurechtsverträge der Wohnbauförderung an die neuen Vorgaben des Gemeinderates hat sich als sehr aufwändig erwiesen und hat 16 Jahre bean-

spricht. Deshalb und weil die rückwirkende Anpassung der Anfangslandwerte rechnerisch und finanziell kaum tragbar wäre, lehnt der Stadtrat die erneute Anpassung bestehender Baurechtsverträge ab. Die neuen Bedingungen sollen auf künftige Verträge Anwendung finden.

### **3. Umsetzung der Motion**

#### **3.1 Abzugsfähigkeit von ökologisch bedingten Mehrinvestitionen**

Die Motion verlangt, dass ökologisch bedingte Netto-Mehrinvestitionen sich nicht erhöhend auf den Landwert auswirken sollen. Im Sinne der 2000-Watt-Ziele, wie sie in der Gemeindeordnung verankert sind, sollen entsprechende negative Anreize beseitigt werden.

Bei der Berechnung des Landpreises für gemeinnützigen Wohnungsbau auf städtischem Land sind, wie vorne ausgeführt, die Anlagekosten für die Erstellung des Baus massgebend. Abzüge bei den Erstellungskosten bewirken daher einen tieferen Landwert. Der Stadtrat schliesst sich dem Anliegen der Motion an und befürwortet, auf diesem Weg die Erreichung der 2000-Watt-Ziele (Art. 2<sup>ter</sup> GO) zu fördern.

Wie ebenfalls einleitend dargelegt, erfolgt die konkrete Landwertberechnung nach den Richtlinien 65, also der vom Stadtrat erlassenen Praxisfestlegung. Dort sind auch bereits eine Reihe von abzugsfähigen Anlagekosten definiert, beispielsweise ausserordentliche Foundationen als Folge von schlechtem Baugrund. In Erfüllung der Motion hat der Stadtrat daher in eigener Kompetenz beschlossen, in den Richtlinien 65 die Bestimmung über ausserordentliche Foundationen mit folgendem Satz zu ergänzen:

Ebenso werden ökologisch begründete Investitionen bei den Anlagekosten nicht angerechnet, soweit diese den gesetzlich vorgeschriebenen Standard übersteigen und nicht durch Beiträge verbilligt sind.

Die Richtlinien 65 sind in verschiedenen Teilen obsolet geworden, weshalb sich eine Gesamtrevision aufdrängt. Ausserdem ist die Praxisfestlegung an veränderte Verhältnisse anzupassen, zum Beispiel was die gegenüber 1965 erhöhten Ausnützungen betrifft. Es ist geplant, dass der Stadtrat die Revision 2012 vornimmt und dabei auch den oben genannten neuen Passus in die bereinigte Fassung übernimmt. Hinzuweisen ist schliesslich noch darauf, dass der Gemeinderat die Anwendung der Richtlinien laufend überprüfen kann, indem nämlich nahezu sämtliche entsprechenden Baurechte in seine Zuständigkeit fallen und der Stadtrat dazu die entsprechenden Anträge stellt (Art. 41 lit. o GO).

#### **3.2 Landwert unabhängig vom Buchwert**

Die Motion verlangt, dass der Prozentsatz auf dem Anlagewert gemäss Richtlinien 65 auch dann den Landwert bildet, wenn dieser unter den Buchwert zu liegen kommt.

Der Buchwert ergibt sich aus dem Anschaffungswert und gegebenenfalls auch aus der periodischen Neubewertung des Finanzvermögens, wie sie vom kantonalen Haushaltrecht verlangt wird. Dabei liegt der Buchwert in den meisten Fällen unter den Selbstkosten, wie sie in den Grundsätzen 24 unter Ziff. II definiert sind, denn diese umfassen insbesondere auch die Verzinsung des Anlagewerts.

Wird bei der Abgabe von Land im Baurecht der Landwert unter dem Buchwert festgesetzt, so fällt für die Differenz eine Abschreibung und damit eine Belastung der städtischen Rechnung an (Aufwand in der Laufenden Rechnung). Der Stadtrat beschloss im Jahr 2000 angesichts der schwierigen finanziellen Situation, in der sich die Stadt damals befand, der Landpreis dürfe – besondere Fälle vorbehalten – nicht mehr unter dem Buchwert zu liegen kommen. Die Preisfestlegung durfte damit zu keiner Abschreibung des Buchwerts führen. Derartige Fälle liessen sich bisher weitgehend vermeiden, da der Kanton auf die haushaltrechtliche Neubewertung jener Grundstücke verzichtete, die den Baugenossenschaften im Rahmen der Legislaturziele «10 000 Wohnungen» bzw. «Wohnen für alle» bereits als künftige Baurechte zugesichert waren. Mit dieser Ausnahmeregelung kann jedoch künftig nicht mehr gerechnet

werden.

Der Stadtrat unterstützt daher mit Blick auf die Förderung des preiswerten Wohnungsbaus die Forderung der Motion, den Landwert ohne Anwendung einer absoluten Untergrenze allein nach den Bestimmungsgrössen der Richtlinien 65 festzulegen. Unter Verzicht auf die Festlegung aus dem Jahr 2000 hat er den Buchwert in Erfüllung der Motion in den Richtlinien 65 als Untergrenze aufgehoben. Aufzuheben bleibt aber noch die zweite Limite, die gemäss den Grundsätzen 24 seit 1966 Geltung hat (aufzuhebender Teil nachfolgend unterstrichen):

II. Der Verkauf von Baugelände erfolgt unter Sicherung des Rückkaufsrechtes für den Fall der Wiederveräusserung oder einer vertragswidrigen Verwendung zu einem Preis, der den Bau von Wohnungen mit günstigen, dem jeweiligen Bestimmungszweck angemessenen Mietzinsen ermöglicht, mindestens aber zu Selbstkosten, einschliesslich einer angemessenen Verzinsung des Kaufpreises.

Der gemäss Richtlinien 65 in Prozenten des Anlagewerts errechnete Landwert gilt damit in jedem Fall, ohne Anwendung einer absoluten Untergrenze. Bei Abgabe des Landes unterhalb des Buchwerts ist die Differenz zwischen angerechnetem Landwert und Buchwert als Abschreibung zulasten der Laufenden Rechnung zu verbuchen.

### **3.3 Zweckbindung**

Die Motion verlangt, dass bei Ablauf von Baurechten das entsprechende Grundstück ohne teuerungsbedingte Aufwertung dem gemeinnützigen Wohnen erhalten bleibt, es sei denn, das Grundstück werde für andere öffentliche Zwecke benötigt.

Ein Baurecht kann von Gesetzes wegen auf eine Dauer von höchstens 100 Jahren abgeschlossen werden (Art. 779I ZGB). Gemäss Praxis der Stadt Zürich weisen ihre Baurechtsverträge für die Wohnbauförderung eine Dauer von 62 Jahren auf. In neuerer Zeit enthalten sie zwei Verlängerungsoptionen von je 15 Jahren. Nach Beendigung der Baurechtsdienstbarkeit fällt das Grundstück gegen Entrichtung der Heimfallentschädigung an die Stadt zurück. Sie kann darüber neu disponieren.

Der Motion entsprechend soll Ziff. II der Grundsätze 24 um einen neuen Abs. 3 wie folgt ergänzt werden:

Bei Beendigung eines Baurechts bleibt das Grundstück ohne Berücksichtigung der Landpreisteuerung weiterhin dem gemeinnützigen Wohnen gewidmet. Vorbehalten bleiben Fälle, in denen das Grundstück für ein anderes öffentliches Interesse benötigt wird.

Mit der gewählten Formulierung werden nicht nur die Fälle des vertragsgemässen Ablaufs eines Baurechts erfasst, sondern auch der vorzeitige Heimfall, der als Sanktion für grobe Vertragsverletzungen Bestandteil der Baurechtsverträge bildet (Art. 779f ZGB). Das Grundstück kann sodann auf verschiedene Weise dem gemeinnützigen Wohnungsbau erhalten bleiben: Es wird mit der bisherigen Baurechtsnehmerin ein neuer Vertrag abgeschlossen, das Grundstück wird an eine andere Baurechtsnehmerin übertragen oder es wird dem kommunalen Wohnungsbau zugeführt. Selbstredend kommen nur Trägerschaften in Frage, die für die Einhaltung der Prinzipien des gemeinnützigen Wohnens, wie sie in den Grundsätzen 24 verankert sind, Gewähr bieten (Vermietung zu Selbstkostenansatz, Spekulationsfreiheit usw.). Wird dagegen ein Grundstück für die Erfüllung eines öffentlichen Interesses wie Verwaltung, Schule, Freizeitanlage usw. benötigt, so kann seine Bindung an das gemeinnützige Wohnen gelöst werden.

**Dem Gemeinderat wird beantragt:**

- 1. Ziff. II der Grundsätze betreffend die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaues vom 9. Juli 1924 (AS 841.110) wird wie folgt geändert bzw. ergänzt:**

**Abs. 1:**

**Der Verkauf von Baugelände erfolgt unter Sicherung des Rückkaufsrechtes für den Fall der Wiederveräusserung oder einer vertragswidrigen Verwendung zu einem**

**Preis, der den Bau von Wohnungen mit günstigen, dem jeweiligen Bestimmungszweck angemessenen Mietzinse ermöglicht.**

**Abs. 2: unverändert**

**Abs. 3 (neu):**

**Bei Beendigung eines Baurechts bleibt das Grundstück ohne Berücksichtigung der Landpreisteuerung weiterhin dem gemeinnützigen Wohnen gewidmet. Vorbehalten bleiben Fälle, in denen das Grundstück für ein anderes öffentliches Interesse benötigt wird.**

**2. Der Stadtrat setzt diese Änderungen in Kraft.**

**3. Unter Ausschluss des Referendums:**

**Die Motion von Jacqueline Badran (SP) und Dr. André Odermatt (SP) vom 8. Juli 2009, GR Nr. 2009/327, betreffend Anpassung von Baurechtsverträgen mit gemeinnützigen Baurechtsträgern, wird als erledigt abgeschrieben.**

**Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.**

Im Namen des Stadtrates

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

der Stadtschreiber

**Ralph Kühne**